

**KONSEP MODEL PEMILIHAN KEPALA DAERAH OLEH DEWAN
PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DENGAN DIDAHULUI
MEKANISME UJI PUBLIK DITINJAU BERDASARKAN PASAL 18
AYAT (4) UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK
INDONESIA 1945**

Danang Suryo Wibowo, Dr. Jazim Hamidi, SH, MH, Tunggul Anshari, SH, MH.

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

Email : d_suryo_wibowo@yahoo.co.id

ABSTRAKSI

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan menganalisis dan menganalisis konstruksi pemilihan kepala daerah berdasarkan pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dengan menggunakan konsep pemilihan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang didahului dengan mekanisme uji publik. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif dengan menggunakan metode pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan perbandingan. Bahan hukum primer, sekunder dan tersier yang diperoleh penulis kemudian dianalisis menggunakan pisau analisis interpretasi literal (*literlijk*). Interpretasi komparatif, dan interpretasi evolutif-dinamis atau penalaran yuridis yaitu menemukan argumentasi hukum terhadap permasalahan yang diteliti kemudian ditarik suatu kesimpulan. Dari hasil penelitian dengan menggunakan metode diatas, penulis memperoleh kesimpulan bahwa konstruksi pemilihan kepala daerah secara langsung saat ini banyak sekali kekurangan dibandingkan kelebihanannya yakni terlalu membutuhkan dana yang besar untuk melangsungkan pemilihan kepala daerah secara langsung, rawan menimbulkan adanya dinasti politik, kepala daerah terpilih juga sebagian besar terkena kasus korupsi saat menjabat dan juga posisi jabatan wakil kepala daerah juga kurang efisien. Untuk itu penulis mencoba memberikan solusi konstruksi model pemilihan kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dimana tidak membutuhkan biaya besar, tetapi sebelumnya didahului uji publik yang dimana bertujuan untuk menghindari adanya dinasti politik dan kepala daerah yang korup serta memberikan alternatif pengisian jabatan wakil kepala daerah yakni boleh menggunakan wakil kepala daerah atau tidak menggunakan tergantung hak prerogatif dari kepala daerah terpilih tersebut, karena mengingat jabatan wakil kepala daerah adalah bukan jabatan politis.

Kata Kunci : pemilihan kepala daerah, uji publik, otonomi daerah

**CONCEPT MODEL SELECTION BY THE HEAD OF THE HOUSE OF
REPRESENTATIVES PRECEDED MECHANISM BASED PUBLIC TEST
UNDER ARTICLE 18, PARAGRAPH (4) OF THE CONSTITUTION OF
THE REPUBLIC OF INDONESIA 1945**

Danang Suryo Wibowo, Dr. Jazim Hamidi, SH, MH, Tunggul Anshari, SH, MH.

Law Faculty, Brawijaya University

Email : d_suryo_wibowo@yahoo.co.id

ABSTRACT

This study intend to examine and analyze the construction of the local election pursuant to Article 18 paragraph (4) of the Constitution of the Republic of Indonesia 1945 in the context of regional autonomy by using the concept of election by the Council of Regional Representatives are preceded by public testing mechanism. This study uses a normative juridical approach using statute approach, conceptual approach, and comparative approach. Primary legal materials, secondary and tertiary authors acquired and analyzed using analysis knife juridical reasoning that finding legal arguments against the problems studied kemmudian drawn a conclusion. From the results of research using the above method, the authors came to the conclusion that the construction of direct local elections today many shortcomings compared to the benefits that too requires substantial funds to establish a direct local elections, prone to cause the existence of a political dynasty, was elected regional head also majority exposed large corruption case while in office and also the position of deputy head of the regional office is also less efficient. To the authors try to provide a solution model construction selected by the local elections Legislative Council which does not require great expense, but the public were preceded test which aims to avoid the presence of political dynasties and corrupt heads of regions and provide an alternative filling the post of deputy head of the regional the deputy head of the region may use or not use depending on the prerogative of the head of the selected area, because given the post of deputy head of the region is not a political position.

Keywords : local election, public testing, regional autonomy

A. Pendahuluan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai landasan konstitusional dalam penyelenggaraan sistem ketatanegaraan Indonesia pada dasarnya bersifat *literlijk* sehingga apa yang tertulis itulah yang merupakan norma. Penafsiran ini sesuai dengan kenyataan bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 selalu menyatakan secara eksplisit posisi jabatan-jabatan yang ada dalam pemerintahan. Sebagai contoh adalah jabatan Wakil Presiden kemudian, Menteri, Duta Besar, dinyatakan secara tegas. Artinya dalam undang-undang organik boleh untuk mengatur jabatan wakil kepala daerah. Artinya bisa saja kepala daerah baik provinsi ataupun kabupaten/kota dipilih dan memegang jabatan tanpa didampingi wakil atau pengaturan mengenai pemilihan wakil kepala daerah dalam undang-undang dapat saja berbeda dengan mekanisme pemilihan kepala daerah.

Berdasarkan pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Gubernur, Bupati, Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Pemahaman demokratis tersebut menimbulkan multitafsir, harus dikaji secara mendalam dan komprehensif tentang pengaturannya sehingga penerapannya dapat memberikan manfaat bagi demokratisasi daerah dan kesejahteraan masyarakat daerah. Menurut Ibnu Tricahyo berdasarkan tafsir sistematis dan historis maka makna demokratis adalah pemilihan langsung.¹ Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh rakyat seperti sekarang ini masih perlu dikaji secara mendalam. Jika dihubungkan dengan tujuan penyelenggaraan otonomi daerah antara lain untuk mewujudkan kesejahteraan, ketertiban dan keadilan bagi masyarakat secara demokratis.

Dalam konteks ini ada beberapa problematika yang harus dipahami, apakah pemilihan kepala daerah secara langsung tidak bertentangan dengan filosofi bangsa Indonesia yakni “kerakyatan yang dipimpin oleh

¹ Ibnu Tricahyo, “Menata Manajemen Pemilihan Kepala Daerah”, (Malang: Makalah, Pada Lokakarya MPR, 2012), hlm. 2.

hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”,² Apakah pilkada langsung juga sudah menjamin nilai keadilan terhadap pertimbangan bahwa keanekaragaman daerah otonom dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Secara teoritis, kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Dengan demikian terjadi perubahan paradigma dari demokrasi representatif bergeser ke demokrasi partisipatif. Secara teoritis pemahaman yang demikian apakah mengantarkan demokrasi secara lebih dewasa, lebih beradab, lebih beretika dan lebih memanusiakan manusia Indonesia.

Dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan, tidak dicantumkan secara eksplisit pengisian jabatan kepala daerah (Gubernur, Bupati/Walikota). Tetapi setelah perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dalam pasal 18 ayat (4) dicantumkan secara eksplisit bahwa dipilih secara demokratis.

Pasal 18 (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 mengamanatkan pemerintahan daerah diatur dengan undang-undang sebagai implementasinya pemerintahan daerah telah berganti beberapa kali, mulai Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959, Undang-Undang Nomor 18 tahun 1965, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 kemudian dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Dalam beberapa undang-undang tersebut terdapat ketidak konsistenan dalam sistem pengisian jabatan kepala daerah dan sistem otonomi daerah. Sistem pengisian kepala daerah berganti-ganti mulai dari penunjukan, diusulkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dipilih Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan dipilih langsung oleh rakyat. Begitu juga dari sistem otonomi, mulai dari otonomi luas, otonomi nyata dan bertanggung jawab, otonomi seluas-luasnya.

² Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 alenia IV

Secara sosiologis, pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menimbulkan berbagai persoalan. Berbagai indikasi yang timbul dari sistem ini, misalnya terjadinya pergeseran nilai-nilai dalam masyarakat yang selama ini masyarakat sangat percaya kepada pimpinan melalui keteladanan dan karismatikanya, tetapi pada era sekarang, semua itu telah tergadai. Masyarakat dirusak dengan nilai-nilai pragmatis, sehingga menjadi materialistis dan individualistis yang lebih menonjol dalam kehidupan masyarakat daerah.

Selain hal tersebut, yang menjadi persoalan ketidakjujuran dan ketidakadilan, hal ini ditunjukkan dengan adanya indikasi banyaknya kecurangan dan pelanggaran hukum yang menimbulkan sengketa pilkada yang bermuara pada pengadilan dan dapat menimbulkan konflik secara vertikal dan horizontal di daerah yakni maraknya politik uang dan premanisme.

Konsekuensi dari sistem pemilihan langsung ini yakni kecenderungan menghabiskan anggaran yang sangat besar, baik dana yang dianggarkan Anggaran Pengeluaran Belanja Daerah maupun dana dari pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Misalnya pilkada gubernur Jatim periode 2013-2018 ini menghabiskan dana tidak kurang dari 943 Miliar rupiah.³ Contoh lain misalnya pada pilkada gubernur DKI Jakarta pada bulan Juli 2012. Dana total diperkirakan mencapai 258 milyar.⁴

Atas dasar problem diatas maka menarik untuk diteliti dalam rangka reorientasi pilkada langsung. Oleh karenanya penulis melakukan penelitian yang berjudul “ **Konsep Model Pemilihan Kepala Daerah Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dengan Didahului Mekanisme Uji Publik Ditinjau Berdasarkan Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945**”.

³ m.tempo.com/read/news/2012/10/15/058435771

⁴ KPU DKI Jakarta periode 2007-2012

B. Masalah/isu hukum

Berdasarkan uraian pendahuluan tersebut, maka penulis menarik suatu masalah/isu hukum sebagai berikut :

Bagaimana konsep model pemilihan Kepala Daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan didahului mekanisme uji publik ditinjau berdasarkan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 ?

C. Pembahasan

Penelitian yang dilakukan ini merupakan penelitian hukum normatif (yuridis normatif). Penelitian ini mengkaji bahan hukum yang terkait dengan permasalahan penelitian, yaitu norma hukum dan asas-asas hukum yang berlaku, norma hukum yang pernah berlaku serta norma hukum yang dapat berlaku di masa depan. Norma hukum yang dapat berlaku di masa depan tersebut adalah sesuai dengan rumusan masalah diatas yakni konsep pemilihan Kepala Daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan didahului mekanisme uji publik ditinjau berdasarkan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conseptual approach*), dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*). Pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) digunakan untuk mengkaji peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan pemilihan kepala daerah, yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Undang-undang tentang pemerintahan daerah, Peraturan Pemerintah yang terkait dengan pemilihan kepala daerah. Pendekatan koseptual (*conseptual approach*) digunakan untuk melakukan kajian konsep hukum tentang esensi pemilihan kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah sesuai dengan teori yang berkembang. Pendekatan perbandingan (*comparative approach*) digunakan untuk membandingkan pengaturan bebrapa undang-undang yang pernah berlaku

dalam kaitan pengaturan pemilihan kepala daerah dengan sistem yang berbeda, dalam tatanan konstitusi yang sama. Dalam penelitian ini akan dilakukan perbandingan antar peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku di Indonesia yang mengatur tentang pemerintahan daerah. Jenis dan Sumber Bahan Hukum pada penelitian ini meliputi bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang diperoleh melalui studi kepustakaan (*library research*) dan kemudian oleh penulis dianalisis dengan menggunakan teknik analisis interpretasi literal (*literlijk*), interpretasi komparatif dan interpretasi evolutif-dinamis yang dijadikan rujukan dalam menyelesaikan permasalahan hukum yang menjadi obyek kajian.

Dari hasil penelitian dengan metode diatas, penulis memperoleh jawaban atas permasalahan yang ada bahwa :

1. Perbandingan model pemilihan Kepala Daerah dalam berbagai Undang-Undang Pemerintahan Daerah
 - a. Model pemilihan Kepala Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945

Ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tidak menerangkan secara tegas asas pemilihan Kepala Daerah. Tetapi ketika memperhatikan kondisi negara yang baru berdiri tentu perangkat lembaga negara belumlah lengkap, oleh karena itu persoalan tersebut dapat didasarkan pada aturan Peralihan Pasal II Undang-Undang Dasar 1945, bahwa segala badan negara dan peraturan yang ada masih berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini. Dalam hal ini badan negara yang dimaksud ialah daerah karesidenan, atau daerah yang berotonomi pada masa kolonial. Maka pada daerah tersebut diadakan Komite Nasional Daerah di seluruh karesidenan, kota berotonomi dan kabupaten serta daerah-daerah lain diperlukan.

Sistem pemilihan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tidak jelas mekanismenya, apakah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Komite Nasional

Daerah) ataupun Presiden sendiri yang menunjuk langsung Kepala Daerah. Berdasarkan Pasal 3 jelas-jelas yang dipilih ialah Badan Eksekutif bukanlah Kepala Daerah. Fakta yuridis ini menunjukkan bahwa pemilihan Kepala Daerah tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tersebut, yang diatur hanyalah Badan Eksekutif.⁵

b. Model Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948

Di dalam Pasal 2 diuraikan bahwa Pemerintah Daerah terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah. Kepala Daerah disini menjabat sebagai Ketua dan anggota Dewan Pemerintah Daerah. Pada Pasal 13 disebutkan bahwa Dewan Pemerintah Daerah Dipilih oleh dan dari Dewan Perwakilan Daerah atas dasar perwakilan berimbang.

Dalam Undang-Undang ini disebutkan secara jelas mengenai sistem pemilihan Kepala Daerah, sistem pemilihannya menggunakan sistem penunjukan oleh Presiden bagi Kepala Daerah Propinsi, oleh Menteri Dalam Negeri bagi Kepala Daerah Kabupaten dan oleh Kepala Daerah bagi Kepala Daerah Desa.

c. Model Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959

Pada Pasal 1 Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 mengatur bahwa Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Selanjutnya pada Pasal 4 ayat (2) Kepala Daerah diangkat dari antara calon-calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan.

Kemudian Pada Pasal 4 ayat (1) mengatur Kepala Daerah Tingkat I diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dan untuk

⁵ Penjelasan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945

Kepala Daerah Tingkat II diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Dalam Negeri. Tetapi dalam ayat (3) nya diatur bahwa Presiden dan Menteri Dalam Negeri diperbolehkan untuk menetapkan pengangkatan Kepala Daerah Tingkat I dan II diluar calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Alasan Presiden dan Menteri Dalam Negeri untuk mengangkat Kepala Daerah diluar calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan memperhatikan pertimbangan-pertimbangan dari instansi-instansi sipil (misalnya Badan Pengawas Kegiatan Aparatur Negara) dan instansi-instansi militer (misalnya Penguasa Perang/Darurat dalam masa keadaan bahaya perang/darurat).⁶ Pengakuan terhadap otonomi daerah harus diakui sepanjang mekanisme pemilihan dan pengusulan calon yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dilakukan secara demokratis, karena suara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah juga suara rakyat. Lain halnya jika mekanisme pemilihan dan pengusulan calon Kepala Daerah yang dilakukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersebut terdapat kecurangan dan tidak demokratis, maka Presiden dimungkinkan untuk mengangkat Kepala Daerah diluar calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersebut, disinilah letak titik taut kewenangan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.⁷

d. Model Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965

Pada Pasal 5 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 mengatur bahwa Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah. Kepala Daerah melaksanakan politik Pemerintah dan bertanggung jawab kepada Presiden

⁶ Penjelasan Pasal 4 Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959

⁷ Pasal 4 ayat(1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

melalui Menteri Dalam Negeri menurut hierarki yang ada. Dalam menjalankan pemerintahan sehari-hari Kepala Daerah dibantu oleh Wakil Kepala Daerah dan Badan Pemerintah Harian.⁸ Pada Pasal 8 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 mengatur bahwa Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam menjalankan tugasnya bertanggungjawab kepada Kepala Daerah. Pasal 11 mengatur bahwa Kepala daerah diangkat dan diberhentikan oleh Presiden bagi Daerah Tingkat I, Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden bagi Daerah Tingkat II, dan Kepala daerah tingkat I dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri bagi Daerah Tingkat III yang ada dalam Daerah Tingkat I.

- e. Model Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974

Mencermati ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tidak menyebutkan secara tegas asas yang digunakan dalam pemilihan Kepala Daerah, namun jika dipahami dari ketentuan Pasal 15 dan Pasal 16 Undang-Undang ini, terdapat kata-kata dipilih dan dimusyawatkan, maka dipilih disini menunjukkan proses menentukan seseorang dari beberapa orang calon. Dimusyawatkan disini menunjukkan proses pengambilan keputusan dapat diartikan bahwa calon yang dipilih tidak melalui pemungutan suara, dilakukan secara aklamasi karena melihat dan menilai calon tersebut memenuhi syarat-syarat untuk menjadi seorang Kepala Daerah.

Pada ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Pasal 15 di atur sebagai berikut;⁹

- 1) Kepala Daerah Tingkat I dicalonkan oleh Dewan Perwakilan rakyat Daerah dari sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang calon yang telah dimusyawatkan dan disepakati bersama antara

⁸ Pasal 6 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965

⁹ Pasal 15 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974

Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/Pimpinan Fraksi-Fraksi di depan Menteri Dalam Negeri

- 2) Hasil pemilihan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri sedikit-dikitnya 2 (dua) orang untuk diangkat salah seorang diantaranya.

f. Model Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

Dalam konsep otonomi daerah seluas-luasnya ditandai dengan besarnya wewenang dan kemandirian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diberi kewenangan penuh dan secara mandiri dalam memilih calon Kepala Daerah yang kemudian diremiskan pengangkatannya oleh pemerintah pusat. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga berwenang meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah yang tidak memenuhi harapan rakyatnya. Dinamika demokratisasi ini ditandai dengan terjadinya reformasi dimana keinginan masyarakat akan perubahan sistem pemerintahan daerah sangat kuat. Hal ini ditandai dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 34 ayat (1 dan 2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yakni;¹⁰

- 1) Pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melalui pemilihan secara bersamaan.
- 2) Calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah, ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melalui tahap pencalonan dan pemilihan.

¹⁰ Pasal 34 ayat (1 dan 2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

Pada dasarnya konsep seperti ini memberikan dampak positif sekaligus negatif juga. Kelebihannya adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diberi kewenangan yang sangat dominan dalam proses pemilihan Kepala Daerah sebagai perwujudan dari otonomi yang seluas-luasnya. Tetapi kelemahannya adalah dimungkinkan timbulnya penyalahgunaan wewenang dan ketidak puasan masyarakat di daerah tersebut.

g. Model Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Secara konstitusional Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tidak mengatur secara eksplisit tentang wakil gubernur, wakil bupati, wakil walikota. Tetapi di dalam Pasal 56 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 diatur bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umu, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Pasal 57 ayat (1) yakni pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) yang bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Tetapi berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi No. 072-073/PUU-II/2004 dan Perkara No. 005/PUU-III/2005, maka penyelenggara pemilihan kepala daerah tidak lagi bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Terkait dengan Pasal 56 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menyebutkan bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon, hal ini terjadi benturan dengan Pasal 18 ayat (4) yang menyebutkan bahwa Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota adalah pemilihan untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota. Jadi secara

kontekstual maka kepala daerah dipilih hanya calon kepala daerah saja tanpa disertai dengan wakil kepala daerah.

2. Jenis Model Pemilihan Kepala Daerah

Wadah untuk melaksanakan kedaulatan rakyat itu dinamakan demokrasi, demokrasi tersebut dapat dilaksanakan secara langsung maupun tidak langsung.¹¹ Tinggal memilih mana yang memang sesuai dengan kondisi, manfaat, efisiensi, efektifitas bagi suatu bangsa yang menerapkannya. Demokrasi tersebut pilihan, tetapi landasannya seperti tadi, jika salah menerapkannya maka akan menimbulkan dampak negatif bagi rakyatnya.¹²

Konsep dasar konstitusi sudah pada tataran rasionalitas, artinya kita tinggal melihat kelemahan pengaturannya dimana kita bisa memperbaiki kelemahan tersebut sehingga mekanisme proses model perwakilan ini dapat berjalan secara demokratis. Persoalan yang timbul disini bukan pada sistem perwakilannya tetapi terletak pada pengaturan mekanisme operasionalnya yang kurang lengkap sehingga dimungkinkan adanya celah yang tidak transparan, sehingga masyarakat tidak bisa ikut mengontrolnya, padahal dalam konsep kedaulatan rakyat, rakyatlah yang memegang penuh kekuasaan. Ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 memberikan kewenangan yang sangat besar kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sementara sumber daya manusia saat itu kurang berkualitas, maka terjadi banyak anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyalahgunakan wewenangnya.

Pada akhirnya terjadi ketidakpuasan dan ketidakpercayaan masyarakat daerah dengan model pemilihan kepala daerah secara perwakilan. Maka digantilah Undang-Undang Nomor 22

¹¹ Amancik, **Model Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan UUD 1945 Dalam Rangka Otonomi Daerah** (Malang : Disertasi, Universitas Brawijaya, Fakultas Hukum, Tahun 2013), hlm. 185

¹² **Ibid**, hlm. 186.

Tahun 1999 dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan model pemilihan kepala daerahnya juga berganti yang dulunya menggunakan model perwakilan, dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini menggunakan model pemilihan secara langsung, tentu hal ini merupakan terobosan baru dalam sistem demokrasi di Indonesia.

Antusiasme masyarakat akan model pemilihan secara langsung ini sangat tinggi, tetapi apa yang terjadi pada model pemilihan langsung ini kebebasan yang diberikan menjadi tidak terkontrol lagi, semua calon kepala daerah melakukan *money politics*, dan masing-masing pendukung calon menjadi sangat fanatis buta. Ketika pemilihan sudah selesai, calon yang kalah dalam pemilihan mencari kesalahan calon yang memenangkan pemilihan tersebut, dan yang terjadi ialah hampir setiap pemilihan kepala daerah.

3. Interpretasi Makna Demokratis Dalam Pasal 18 Ayat 4 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Sebagaimana telah dijelaskan pada subbab diatas terdapat 2 (dua) jenis model pemilihan kepala daerah, yakni model pemilihan secara langsung dengan kelebihan dan kelemahannya dan model pemilihan kepala daerah secara perwakilan juga dengan kelebihan dan kelemahannya. Sebagaiman dalam pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 berbunyi :

“Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”

Makna demokratis sendiri didalam risalah sidang pleno ke-II Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang pembahasan amandemen ke-II Undang-Undang Dasar 1945 adalah adanya peran serta aktif dari masyarakat daerah tersebut.

Pada negara yang menganut sistem demokrasi mensyaratkan bahwa kedaulatan ada pada rakyat. Pada Negara

Indonesia dalam ketentuan pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 pemegang kekuasaan tertinggi ada pada rakyat. Tetapi kedaulatan rakyat di Indonesia sendiri dibatasi oleh nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa, yang sesuai dengan nilai-nilai kemanusiaan yang adil dan beradab, kedaulatan rakyat sebagai dasar persatuan Indonesia, berkedaulatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan yang bertujuan untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia¹³. Semua hal yang menjadi pembatas kedaulatan rakyat di Indonesia ini adalah ideologi Pancasila.

Menurut penulis sendiri makna demokratis dalam pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 adalah dengan model pemilihan kepala daerah secara perwakilan. Yang dimaksudkan perwakilan disini bukanlah murni atau langsung saja kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tetapi juga memasukkan peran serta aktif dari masyarakat yakni melalui mekanisme uji publik.

Karena menurut penulis demokrasi dengan model secara perwakilan yang dimodifikasi ini bukanlah suatu kemunduran melainkan adalah suatu terobosan yang baru dan dinamis tetapi masih tetap berada dalam bingkai konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan ideologi bangsa Indonesia yakni Pancasila.

4. Hubungan Presiden dengan Kepala Daerah dalam konteks pemilihan Kepala Daerah

Hubungan Presiden dengan Kepala Daerah dalam konteks pemilihan Kepala Daerah secara langsung seperti yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah terletak pada Pasal 37 bahwa Gubernur yang karena jabatannya

¹³ Azhary, **Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya**, (Jakarta : Universitas Indonesia, 1995), hlm. 129

berkedudukan juga sebagai wakil Pemerintah di wilayah Provinsi yang bersangkutan. Ini berarti bahwa Gubernur itu adalah juga kepanjangan tangan dari pemerintah pusat yang menjalankan asas tugas pembantuan dan asas dekonsentrasi yang mempunyai hubungan secara koordinasi dengan Presiden sebagai pemegang pemerintah pusat.

Selanjutnya terkait dengan Model Pemilihan Kepala Daerah, bahwa Presiden tidak dapat ikut berperan dalam menentukan Kepala daerah, oleh karena itu presiden tidak dapat menjangkau jika kepala daerah dalam melakukan kebijakan bertentangan dengan kebijakan pemerintah pusat.

5. Hubungan Kepala Daerah dengan Wakil Kepala Daerah

Jabatan wakil kepala daerah dalam sistem pemerintahan daerah adalah hanya sebatas pelengkap bagi jabatan kepala daerah dan merupakan jabatan politis. Tugas utama dari wakil kepala daerah membantu kepala daerah dalam pelaksanaan tugasnya. Pada beberapa undang-undang tentang Pemerintahan Daerah memberikan pengaturan yang berbeda-beda terkait cara pengisian jabatan wakil kepala daerah tersebut. Pada prinsipnya walaupun cara pengisiannya berbeda tetapi fungsi utama dari wakil kepala daerah adalah sama yaitu membantu kepala daerah dalam menjalankan tugasnya.

Walaupun sedikit lebih jelas tentang tugas wakil kepala daerah tersebut, tetapi dalam kenyataan yang sebenarnya kedudukan wakil kepala daerah tidak lebih dari pembantu atau bahkan subordinate dari kepala daerah. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan pasal 26 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, bahwa penekanan tugas wakil kepala daerah pada kegiatan-kegiatan yang sifatnya koordinasi, memfasilitasi, pembinaan dan pengawasan, monitoring serta tugas-tugas lain yang sebenarnya dapat dilaksanakan oleh dinas daerah ataupun lembaga teknis daerah.

Meskipun demikian pembagian tugas, wewenang dan kewajiban antara Kepala Daerah dengan Wakil Kepala Daerah merupakan wilayah yang rawan konflik, apabila tidak diatur secara tegas dan rinci dalam ketentuan perundang-undangan yang kuat kedudukannya.

6. Rekonstruksi Model Pemilihan Kepala Daerah di masa yang akan datang
 - a. Konsep pemilihan Kepala Daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan didahului mekanisme uji publik

Penulis berpikir pada teori demokrasi, teori desentralisasi dan teori pemilu, maka dalam pemilihan kepala daerah dan menggabungkan antara model pemilihan secara langsung dan secara perwakilan. Secara mekanik tentu kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Tetapi hal itu belum ada penyeimbangannya, maka disinilah diperlukan peran serta aktif dari masyarakat yang dalam hal ini bisa menggunakan uji publik. Uji publik disini bertujuan untuk menyeimbangkan sistem mekanik diatas tadi. Dengan uji publik disini dapat ditakar integritas dan kemampuan kepemimpinan dari bakal calon kepala daerah tersebut.¹⁴ Selain itu uji publik ini menurut Ketua Komisi II Dewan Perwakilan Rakyat Agus Gunanjar Sudarsa juga dapat untuk menghindari dari dinasti politik¹⁵ yang selama ini dialami oleh Gubernur Jawa Barat Ratu Atut.

Mekanisme pemilihan kepala daerah ini diselenggarakan melalui oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah setempat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah setempat. Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) menyelenggarakan pemilihan tahap pertama dan kedua dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

¹⁴ www.radarlampung.co.id/read/politika/67200-uji-publik-hindari-politik-dinasti- diakses pada tanggal 9 Juli 2014 pukul 22.49 WIB

¹⁵ <http://m.bijaks.net/news/article/7-27943/komisi-ii-usulkan-uji-publik-calon-kepala-daerah> diakses pada 9 Juli 2014 pukul 22.50 WIB

(DPRD) menyelenggarakan pemilihan tahap ketiga. Mekanisme pemilihannya sebagai berikut;

a) Pemilihan tahap pertama (Uji Publik oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah);

1. Pengumuman pendaftaran uji publik bakal calon kepala daerah yang dilakukan 6 (enam) bulan sebelum masa jabatan kepala daerah habis;
2. Pendaftaran uji publik bakal calon kepala daerah;
3. Verifikasi persyaratan bakal calon kepala daerah;
4. Pelaksanaan uji publik selama 1 (satu) bulan dengan cara Komisi Pemilihan Umum Daerah meminta masyarakat untuk memberi masukan tentang bakal calon yang mendaftar sebagai bakal calon kepala daerah tersebut;
5. Tim Panel tersebut mengadakan sidang untuk menentukan bakal calon yang lolos, maksimal 2 minggu setelah hari terakhir batas pemberian masukan dari masyarakat.
6. Pengumuman bakal calon yang lulus uji publik yang dimuat di media massa setempat;

b) Pemilihan tahap kedua oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD);

1. Pengumuman pendaftaran calon kepala daerah yang telah lulus uji publik;
2. Pendaftaran calon kepala daerah baik secara perseorangan maupun yang diusung partai politik ataupun gabungan partai politik;
3. Verifikasi jumlah dukungan calon kepala daerah perseorangan;
4. Penetapan nama-nama calon kepala daerah;
5. Kampanye dan debat terbuka penyampaian visi misi masing-masing calon kepala daerah;

c) Pemilihan tahap ketiga oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD);

1. Pemungutan dan penghitungan suara yang dilakukan oleh semua anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah setempat;
 2. Suara terbanyak dari hasil penghitungan tersebut kemudian disampaikan oleh Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah setempat kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur dan Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk Bupati/Walikota untuk ditetapkan sebagai Kepala Daerah;
- b. Alternatif pengisian jabatan Wakil Kepala Daerah

Jabatan wakil kepala daerah disini bukanlah jabatan politis melainkan pejabat negara bukan seperti pada peraturan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sekarang ini. Bisa dimungkinkan suatu daerah tersebut membutuhkan wakil kepala daerah bisa juga daerah tersebut tidak memerlukan wakil kepala daerah, jadi pengisian jabatan wakil kepala daerah tergantung dari kepala daerah. Apabila kepala daerah membutuhkan wakil kepala daerah, maka Kepala Daerah tersebut dapat mengajukan 2 (dua) calon dari golongan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dengan eselon Ib¹⁶ untuk Wakil Kepala Daerah Provinsi dan eselon dan eselon Ila¹⁷ untuk Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota. Kemudian calon tersebut diajukan kepada Menteri Dalam Negeri untuk dilakukan uji kelayakan dan kepatutan yang kemudian dipilih salah 1 (satu) diantaranya untuk disetujui dan dilantik menjadi Wakil Kepala Daerah Provinsi dan diajukan kepada Gubernur untuk dilakukan uji kelayakan dan kepatutan yang kemudian dipilih salah 1 (satu) diantaranya untuk disetujui dan dilantik menjadi Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota.

¹⁶ Pasal 19 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah

¹⁷ Pasal 20 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah

D. Penutup

1. Kesimpulan

Secara keseluruhan, kesimpulan yang diperoleh dari hasil dan pembahasan atau penelitian pokok rumusan masalah diatas, diuraikan sebagai berikut;

Terdapat ketidak inkonsistenan pengaturan model pemilihan kepala daerah dalam berbagai Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang pernah berlaku di Indonesia ini karena adanya pengaruh politik dari rezim yang berkuasa pada saat itu. Konsep model pemilihan kepala daerah oleh dewan perwakilan rakyat daerah yang didahului dengan mekanisme uji publik bukanlah suatu kemunduran karena hal ini sesuai dengan didalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan ideologi Pancasila.

2. Saran

- a) Perlu dilakukan rekonstruksi model pemilihan kepala daerah agar sesuai dengan ketentuan normatif dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
- b) Perlu dilakukan perubahan kedua pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- c) Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah seharusnya mengatur tentang konsep pemilihan Kepala Daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan mekanisme Uji Publik,
- d) Perlu adanya peraturan yang mengatur tentang tata cara pengangkatan dan tugas, pokok dan fungsi Wakil Kepala Daerah, bisa berbentuk Undang-Undang bisa pula berbentuk Peraturan Pemerintah.
- e) Perlu adanya penelitian lanjutan terkait dengan pemilihan kepala daerah secara serentak se Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Disertasi

Amancik, **Model Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan UUD 1945 Dalam Rangka Otonomi Daerah**, (Malang : Disertasi, Universitas Brawijaya, Fakultas Hukum, Tahun 2013)

Makalah

Ibnu Tricahyo, **"Menata Manajemen Pemilihan Kepala Daerah"**, (Malang: Makalah, Pada Lokakarya MPR, 2012).

Data Internet

Admin, **Komisi II Usulkan Uji Publik Calon Kepala Daerah** (*online*), <http://m.bijaks.net/news/article/7-27943/komisi-ii-usulkan-uji-publik-calon-kepala-daerah> diakses pada 9 Juli 2014 pukul 22.50 WIB, 2014
Radar Lampung, **Uji Publik Hindari Politik Dinasti** (*online*), www.radarlampung.co.id/read/politika/67200-uji-publik-hindari-politik-dinasti diakses pada tanggal 9 Juli 2014 pukul 22.49 WIB

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 59 Tahun 1959
Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah.
Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 1965, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2777.
Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 1974, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3037.
Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 1999, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3839.
Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2004, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437.
Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2003, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2003.